BESLUIT (EU) 2016/634 VAN DE COMMISSIE

van 21 januari 2016

betreffende steunmaatregel SA.25338 (2014/C) (ex E 3/2008 en ex CP 115/2004) ten uitvoer gelegd door Nederland — Vrijstelling vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 167)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

(1) In 1997 hebben de diensten van de Commissie een onderzoek ingesteld naar de bijzondere belastingregels die in de lidstaten voor overheidsondernemingen gelden. In antwoord op die vragenlijst hebben de Nederlandse autoriteiten bij brief van 23 januari 1998 informatie verschaft over de Wet Vennootschapsbelasting 1969 (hierna „Wet Vpb 1969" genoemd).

(2) Op 2 juli 2004 hebben de diensten van de Commissie ambtshalve een zaak ingeleid, die is geregistreerd onder nummer CP 115/2004, ten aanzien van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen zoals die in de Wet Vpb 1969 is vastgesteld. De diensten van de Commissie hebben op 9 juli 2004, 22 november 2004, 29 juni 2006 en 2 juli 2007 verzoeken om inlichtingen gezonden, waarop de Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord op 3 september 2004, 4 april 2005, 26 september 2006, 13 december 2006, 22 januari 2007 en 27 juli 2007.

(3) Bij brief van 9 juli 2008 hebben de diensten van de Commissie de samenwerkingsprocedure ingeleid (hierna „artikel 17-brief" genoemd), overeenkomstig artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([2]) (hierna „de procedureverordening" genoemd). De diensten van de Commissie hebben de Nederlandse autoriteiten op de hoogte gebracht van hun voorlopige zienswijze dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen in de Wet Vpb 1969 onverenigbare staatssteun leek te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU" genoemd). De Nederlandse autoriteiten zijn uitgenodigd hun opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de procedureverordening.

(4) Nadat de Commissie de artikel 17-brief had gezonden, heeft zij in september 2010 een klacht ontvangen betreffende de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen uit de Wet Vpb 1969. Deze klacht zag op een provinciale luchthaven, met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (nv), die niet vennootschapsbelastingplichtig zou zijn. Volgens klager had deze luchthaven, aangezien haar juridische en feitelijke situatie vergelijkbaar was met de zaak-Schiphol ([3]), eveneens moeten zijn opgenomen in de lijst van belastingplichtige indirecte overheidsondernemingen in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969. Deze klacht is toegevoegd aan de door de diensten van de Commissie ingeleide samenwerkingsprocedure.

([1]) PB C 280 van 22.8.2014, blz. 68.

([2]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1). Verordening (EG) nr. 659/1999 is met ingang van 14 oktober 2015 ingetrokken bij Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9). Alle procedurele handelingen die in de loop van de onderhavige procedure zijn verricht, zijn overeenkomstig Verordening (EG) nr. 659/1999 vastgesteld.

([3]) Zie besluit van de Commissie van 3 juli 2001 betreffende steunmaatregel SA.16035 (ex E 45/2000) (PB C 37 van 11.2.2004, blz. 13). De Commissie was van oordeel dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsonderneming Schiphol Group bestaande steun was.

VOORSTEL VOOR DIENSTIGE MAATREGELEN

(5) Op 2 mei 2013 stelde de Commissie, overeenkomstig artikel 18 van de procedureverordening, een besluit vast met een voorstel voor dienstige maatregelen met het oog op de afschaffing van de in artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 bepaalde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen, hetgeen ervoor moest zorgen dat voor overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten in de zin van het Unierecht, hetzelfde vennootschapsbelastingstelsel geldt als voor particuliere ondernemingen.

(6) De Nederlandse autoriteiten zijn uitgenodigd om, overeenkomstig artikel 19 van de procedureverordening, de Commissie binnen één maand schriftelijk op de hoogte te brengen van hun onvoorwaardelijke en ondubbelzinnige aanvaarding van het voorstel voor dienstige maatregelen.

(7) In een brief van 24 mei 2013 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie het volgende meegedeeld: „De Nederlandse regering is voornemens, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring, om binnen een termijn van 18 maanden wetgeving vast te stellen die erop gericht is dat overheidsbedrijven die economische activiteiten verrichten op dezelfde wijze als private bedrijven aan vennootschapsbelasting zullen worden onderworpen. Deze wetgeving zal uiterlijk in het daaropvolgende belastingjaar in werking treden. Dit betekent concreet dat de wetgeving per 1 januari 2015 tot wet zal worden verheven en de wet per 1 januari 2016 in werking zal treden."

(8) De Commissie was van oordeel dat de verklaring in die brief geen onvoorwaardelijke instemming betekende, omdat daarin alleen een voorwaardelijk voornemen wordt geformuleerd om wetgeving vast te stellen.

(9) In een brief van 11 maart 2014 hebben de diensten van de Commissie het voorwaardelijke karakter van de aanvaarding aan de orde gesteld en de Nederlandse autoriteiten gevraagd de diensten van de Commissie binnen drie weken na ontvangst van die brief mee te delen of Nederland de dienstige maatregelen onvoorwaardelijk en ondubbelzinnig aanvaardt. Nederland heeft niet op deze brief geantwoord.

DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

(10) Bij brief van 9 juli 2014 deelde de Commissie Nederland mee dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van de steunmaatregel (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd).

(11) Het besluit van de tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([4]). De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de maatregel te maken.

(12) De Commissie heeft opmerkingen van Nederland ontvangen bij brief van 10 september 2014, nadat zij op 27 juli 2014 een verlenging van de oorspronkelijke antwoordtermijn had toegestaan. De Commissie heeft ook gezamenlijke opmerkingen van belanghebbenden ontvangen bij brief van 19 september 2014 en die bij brief van 3 oktober 2014 voor een reactie doorgezonden aan Nederland. De opmerkingen van Nederland zijn ontvangen bij brief van 3 november 2014.

DE WET TOT MODERNISERING VAN DE VENNOOTSCHAPSBELASTINGPLICHT VOOR OVERHEIDSONDERNEMINGEN

(13) Op 14 april 2014 hebben de Nederlandse autoriteiten een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet Vpb 1969 voor publieke raadpleging gelanceerd. Doel van dit voorstel was een modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen, om binnen de Nederlandse wetgeving op de vennootschapsbelasting een gelijk speelveld voor overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen tot stand te brengen.

(14) Op 16 september 2014 werd het wetsvoorstel bij het Nederlandse parlement ingediend. De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft het voorstel op 26 mei 2015 aangenomen en de nieuwe wet, de Wet Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen (hierna „Wet Vpb 2015" genoemd), is op 4 juni 2015 ondertekend. Deze nieuwe wet moet overheidsondernemingen op dezelfde wijze vennootschapsbelastingplichtig maken als particuliere ondernemingen; de wet vindt voor het eerst toepassing met betrekking tot boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2016. De Nederlandse autoriteiten hebben de nieuwe wet niet overeenkomstig artikel 108 VWEU bij de Commissie aangemeld.

([4]) Zie voetnoot 1.

(15) De Wet Vpb 2015 bevat echter een aantal uitzonderingen:

a) de wet handhaaft uitdrukkelijk de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor bepaalde overheidsondernemingen, namelijk voor zes ondernemingen die Nederlandse publieke zeehavens beheren: Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, NV Port of Den Helder en Zeeland Seaports NV. Daarnaast worden ook lichamen waarvan de activiteiten hoofdzakelijk bestaan uit het beheren, ontwikkelen of exploiteren van een zeehaven, vrijgesteld. Voor deze Nederlandse zeehavens blijft de vrijstelling van vennootschapsbelasting bestaan tot een door de Nederlandse autoriteiten bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ([5]);

b) voorts worden lichamen vrijgesteld die onderwijs geven of onderzoek verrichten, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan ([6]).

(16) Op 27 augustus 2015 hadden de diensten van de Commissie een bijeenkomst met de Nederlandse autoriteiten. Bij brief van 10 september 2015 hebben de Nederlandse autoriteiten meegedeeld waarom, in hun ogen, een overgangsperiode gerechtvaardigd zou zijn om Nederlandse publieke zeehavens vennootschapsbelastingplichtig te maken.

(17) Dit besluit ziet niet alleen op de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen zoals die van kracht was op het tijdstip dat de formele onderzoeksprocedure is ingeleid, d.w.z. op 9 juli 2014, maar houdt ook rekening met de bij de Wet Vpb 2015 doorgevoerde wijzigingen betreffende de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen zoals vastgesteld in artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969. Dit besluit laat de beoordeling van andere mogelijke wijzigingen van de Wet Vpb 1969 die buiten het toepassingsgebied van dit onderzoek vallen, onverlet. Met name betreft dit besluit niet een beoordeling van de vrijstellingen in de artikelen 5 en 6 Wet Vpb 1969 of eventuele wijzigingen daarvan. Dit besluit ziet uitsluitend op de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen als bedoeld in artikel 2, leden 1, 3 en 7, Wet Vpb 1969 ([7]).

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. De Nederlandse Wet op de Vennootschapsbelasting

(18) Ingevolge de Wet Vpb 1969 zijn vennootschappen in Nederland vennootschapsbelastingplichtig.

(19) In de Wet Vpb 1969 wordt, vóór de wijzigingen van artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969, een verschillende belastingregeling gehanteerd voor particuliere ondernemingen en voor overheidsondernemingen. Particuliere ondernemingen zijn vennootschapsbelastingplichtig uit hoofde van de algemene regeling. Privaatrechtelijke rechtspersonen die bestemd zijn om een onderneming te drijven, zoals naamloze vennootschappen (nv's) en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (bv's), zijn volledig vennootschapsbelastingplichtig over hun totale inkomen. Voor een stichting of vereniging geldt een belastingplicht voor zover een onderneming wordt gedreven (artikel 2, lid 1, onder e), Wet Vpb 1969). In artikel 4 Wet Vpb 1969 wordt „het drijven van een onderneming" gedefinieerd als een werkzaamheid waardoor in concurrentie wordt getreden met ondernemingen.

(20) Met de Wet Vpb 2015 wordt de vrijstelling van de vennootschapsbelasting op bepaalde voorwaarden geschrapt voor het merendeel van de overheidsondernemingen. Met het oog daarop worden door die wet artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 gewijzigd, zodat overheidsondernemingen belastingplichtig worden. Wel wordt in nieuwe bepalingen de vrijstelling van vennootschapsbelasting gehandhaafd voor Nederlandse zeehavens en voor instellingen die onderwijs geven of onderzoek verrichten en aan bepaalde voorwaarden voldoen (zie overweging 15).

([5]) Artikel I D (tot invoering van een nieuw artikel 6c), artikel II en artikel VIII, lid 2, Wet Vpb 2015.

([6]) Artikel I D (tot invoering van een nieuw artikel 6b) Wet Vpb 2015. Het nieuwe artikel 6b bevat ook een vrijstelling voor lichamen die als academisch ziekenhuis activiteiten verrichten als bedoeld in artikel 1.4, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Doel van deze vrijstelling is een gelijk speelveld tot stand te brengen tussen publieke en private ziekenhuizen. Omdat dit verband houdt met de vrijstelling in artikel 5 Wet Vpb 1969, waarop deze procedure niet ziet, wordt in dit besluit niet op deze vrijstelling ingegaan. Dit besluit laat de beoordeling van de vrijstelling van academische ziekenhuizen uit de Wet Vpb 2015 onverlet.

([7]) Zie voetnoot 6 van het besluit met het voorstel van dienstige maatregelen en voetnoot 2 van het besluit tot inleiding van de procedure.

2.2. **Vrijstelling voor overheidsondernemingen op grond van de Wet Vpb 1969**

(21) Overheidsondernemingen zijn onderworpen aan bijzondere vennootschapsbelastingregels die zijn vastgesteld in artikel 2, leden 1, 3 en 7, Wet Vpb 1969 ([8]).

(22) In de Wet Vpb 1969 wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte overheidsondernemingen. Een directe overheidsonderneming maakt deel uit van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Voorbeelden van directe overheidsondernemingen zijn een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf, een dienst van de gemeente die afval ophaalt enz.

(23) Een indirecte overheidsonderneming is een privaatrechtelijke onderneming (doorgaans een nv, bv of een stichting) die onder de zeggenschap staat van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Dit is het geval indien a) Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen de enige aandeelhouder zijn van de onderneming, of b) in het geval van andere privaatrechtelijke entiteiten waarvan het kapitaal niet in aandelen is verdeeld (stichtingen en verenigingen), de bestuurders slechts door publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden benoemd en ontslagen, en waarvan het vermogen bij liquidatie uitsluitend ter beschikking van publiekrechtelijke rechtspersonen komt.

(24) Volgens artikel 2, lid 1, onder g), Wet Vpb 1969 zijn ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen alleen vennootschapsbelastingplichtig voor zover het de in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 genoemde ondernemingen betreft. De limitatieve lijst omvat:

a) landbouwbedrijven;

b) nijverheidsbedrijven met uitzondering van die welke uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren ([9]);

c) mijnbouwbedrijven;

d) handelsbedrijven die niet uitsluitend of nagenoeg uitsluitend de handel in onroerende zaken of daarop betrekking hebbende rechten tot voorwerp hebben ([10]);

e) vervoersbedrijven met uitzondering van bedrijven die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het vervoer van personen binnen de grenzen van een gemeente tot voorwerp hebben;

f) bouwkassen.

([8]) Daarbij moet worden aangetekend dat met de artikelen 5 en 6 Wet Vpb 1969, gelezen in samenhang met het Uitvoeringsbesluit Vennootschapsbelasting 1971, bepaalde lichamen die een sociale doelstelling hebben of waar het winstoogmerk afwezig is of van ondergeschikt belang, van vennootschapsbelasting zijn vrijgesteld. Vrijgesteld zijn bijvoorbeeld ziekenhuizen, ouderenzorg, uitvaartverzorging en bibliotheken. Zoals de Commissie in haar artikel 17-brief reeds heeft opgemerkt, kunnen, aangezien volgens het Uniemededingingsrecht het criterium winstgedrevenheid niet in aanmerking wordt genomen bij het bepalen of een entiteit al dan niet een onderneming is, de vrijstellingen van de artikelen 5 en 6 Wet Vpb 1969 in bepaalde gevallen ook staatssteun vormen. Die bepalingen worden evenwel niet verder onderzocht in voorliggend besluit, dat alleen ziet op de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen als bedoeld in artikel 2, leden 1, 3 en 7, Wet Vpb 1969.

([9]) Volgens de Wet Vpb 1969 worden onder „nijverheidsbedrijven" mede begrepen bedrijven die gas, elektriciteit of warmte produceren, transporteren of leveren, alsmede bedrijven die netten of leidingen aanleggen of beheren ten behoeve van het transport van gas, elektriciteit of warmte.

([10]) Hiermee worden bedrijven bedoeld die handelsactiviteiten (kopen en verkopen van goederen) verrichten en niet in het algemeen ondernemingen die economische activiteiten verrichten in de zin van de Unieregels. Artikel 2, lid 1, onder g), Wet Vpb 1969 is, zoals door de Nederlandse autoriteiten is bevestigd, niet van toepassing op het verrichten van diensten.

(25) De lijst van ondernemingen in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 is in wezen ongewijzigd gebleven sinds de invoering in 1969 van de Wet Vpb 1969, waarin sinds 1956 bestaande vennootschapsbelastingregels zijn overgenomen. De lijst omvat met name geen overheidsondernemingen die diensten verrichten. Zo zijn overheidsondernemingen die actief zijn op het gebied van afvalbeheersdiensten, cateringdiensten, gemeentelijke kredietinstellingen, havens, luchthavens en de stichting die casino's exploiteert (Holland Casino), overeenkomstig artikel 2, lid 1, onder g), Wet Vpb 1969, vrijgesteld van vennootschapsbelasting ([11]).

(26) Directe en indirecte overheidsondernemingen zijn slechts aan de Nederlandse vennootschapsbelasting onderworpen indien de criteria van artikel 2, lid 1, onder g), juncto artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 zijn vervuld. Met andere woorden, zowel directe als indirecte overheidsondernemingen zijn vennootschapsbelastingplichtig indien zij tot de in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 limitatief opgesomde ondernemingen behoren.

(27) Afgezien van de indirecte overheidsondernemingen die onder artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 vallen, was een aantal indirecte overheidsondernemingen van geval tot geval vennootschapsbelastingplichtig. Deze ondernemingen zijn limitatief opgesomd in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 en omvatten:

a) het Nederlands Meetinstituut NV;

b) de NV Nederlands Inkoopcentrum (NIC);

c) de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij;

d) de Koninklijke Nederlandse Munt NV;

e) lichamen waarin een rechtspersoon, aan wie een distributiebedrijf toebehoort in de zin van de Wet energiedistributie, een belang heeft, alsmede lichamen die met een zodanige rechtspersoon in een groep zijn verbonden in de zin van artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, welke lichamen activiteiten verrichten die eerstgenoemde rechtspersoon ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Wet energiedistributie niet zelf mag verrichten, tenzij die lichamen uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren;

f) lichamen die een bedrijf uitoefenen als bedoeld in artikel 2, lid 3, tweede volzin, Wet Vpb 1969 met uitzondering van lichamen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren;

g) NOB Holding NV;

h) de NV Luchthaven Schiphol;

i) de NV KLIQ;

j) de NV Bank Nederlandse Gemeenten;

k) de Nederlandse Waterschapsbank NV;

l) Fortis Bank (Nederland) NV;

m) ASR Nederland NV;

n) ABN AMRO Group NV;

o) de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden NV;

([11]) De notitie aan de OESO van 2002 vermeldt ook hoger onderwijs (het verhuren van collegezalen en vergaderzalen, de oneerlijke combinatie van onderwijs- en onderzoeks- en commerciële activiteiten, bijv. op het gebied van marktonderzoek), de uitbesteding van bouw- en installatiewerkzaamheden, provinciale en gemeentelijke technische bureaus, het verhuren van conferentie- en vergaderruimtes, paracommercie in gemeentegebouwen, gesubsidieerde kinderopvang, commerciële exploitatie van jachthavens, brandweerdiensten en recreatie- en woningbouwverenigingen. Zie OECD, DAFFE/COMP/WD(2002)54 van 19 september 2002, punt 7.

p) Ultra Centrifuge Nederland NV;

q) SNS REAAL NV,

alsmede de lichamen waarin deze rechtspersonen een belang hebben en de lichamen waarvan deze rechtspersonen een bestuurder kunnen benoemen of ontslaan, met uitzondering van lichamen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren.

(28) In het verleden is deze lijst regelmatig gewijzigd en zijn bepaalde indirecte overheidsondernemingen toegevoegd. Anders zouden deze indirecte overheidsondernemingen niet vennootschapsbelastingplichtig zijn geweest omdat zij niet onder artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 vallen. De volgende ondernemingen zijn bijvoorbeeld opgenomen:

a) NOB Holding NV (1999);

b) Weerbureau HWS BV (2002);

c) Luchthaven Schiphol NV (2002) — naar aanleiding van het besluit van de Commissie van 3 juli 2001 in zaak E 45/2000 waarin dienstige maatregelen werden voorgesteld;

d) KLIQ NV (2002);

e) de NV Bank Nederlandse Gemeenten (2005);

f) de Nederlandse Waterschapsbank NV (2005);

g) ABN AMRO Group NV en SNS REAAL NV — na hun nationalisatie.

(29) Indirecte overheidsondernemingen die niet zijn vermeld in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 of die niet onder artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 vallen, zijn niet vennootschapsbelastingplichtig. Voorbeelden van dergelijke bedrijven zijn De Nederlandsche Bank NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, NV Luchthaven Maastricht, Twinning Holding BV, NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij, NV Industriebank LIOF, NV Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij, Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland NV en Holland Casino ([12]).

2.3. **Vrijstelling voor overheidsondernemingen op grond van Wet Vpb 2015**

(30) In beginsel is het doel van de Wet Vpb 2015 om overheidsondernemingen op dezelfde wijze als particuliere ondernemingen vennootschapsbelastingplichtig te maken. Meer bepaald is artikel 2 Wet Vpb 1969 door de Wet Vpb 2015 gewijzigd om publiekrechtelijke rechtspersonen die een onderneming drijven, en door de Staat gedreven ondernemingen vennootschapsbelastingplichtig te maken.

(31) Zoals uiteengezet in overweging 15, bevat de Wet Vpb 2015 echter een aantal uitzonderingen:

a) met de Wet Vpb 2015 wordt een nieuw artikel 6c in de Wet Vpb 1969 ingevoegd. Die bepaling handhaaft uitdrukkelijk de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor een aantal Nederlandse publieke zeehavens en voor lichamen waarvan de activiteiten hoofdzakelijk bestaan uit het beheren, ontwikkelen of exploiteren van een zeehaven, mits bepaalde voorwaarden zijn vervuld ([13]).

b) met de Wet Vpb 2015 wordt ook een nieuw artikel 6b in de Wet Vpb 1969 ingevoegd. Die bepaling stelt lichamen vrij die onderwijs geven of onderzoek verrichten, mits dat onderwijs en dat onderzoek hoofdzakelijk worden bekostigd uit publieke middelen, uit wettelijk collegegeld of instellingscollegegeld als bedoeld in hoofdstuk 7, titel 3, paragraaf 2, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, uit lesgelden als bedoeld in artikel 3 van de Les- en cursusgeldwet, uit buitenlandse bijdragen die naar aard en strekking overeenkomen met genoemde college- of lesgelden of uit bijdragen van algemeen nut beogende instellingen waarvoor geen contractuele tegenprestatie wordt gevraagd.

([12]) Belastingplicht overheidsbedrijven — Inventarisatie van de gevolgen van de ondernemingsvariant, 11 mei 2012, Kamerstukken II 31213, nr. 7, blz. 26 en 46.

([13]) Het gaat om de volgende voorwaarden: 1) de bestuurders worden uitsluitend door de met naam genoemde lichamen die een zeehaven beheren, onmiddellijk of middellijk benoemd en ontslagen en bij liquidatie komen hun activa uitsluitend ter beschikking van die lichamen; 2) uitsluitend de met naam genoemde lichamen die een zeehaven beheren, zijn onmiddellijk of middellijk aandeelhouder, vennoot, deelgerechtigde of lid.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(32) De Commissie heeft een gezamenlijke verklaring ontvangen van zes belanghebbenden, namelijk zes Nederlandse zeehavenbeheerders: Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, Port of Den Helder NV en Zeeland Seaports NV (hierna „de betrokken zeehavens" genoemd).

(33) Volgens de betrokken zeehavens is het besluit tot inleiding van de procedure onrechtmatig omdat Nederland onvoorwaardelijk met de dienstige maatregelen heeft ingestemd en heeft toegezegd om binnen 18 maanden wetgeving vast te stellen die erop gericht is dat overheidsondernemingen op dezelfde wijze als particuliere ondernemingen aan de vennootschapsbelasting zullen worden onderworpen. Aangezien niet-aanvaarding van een voorstel van de Commissie voor dienstige maatregelen een noodzakelijke voorwaarde is om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, had het besluit tot inleiding van de procedure niet mogen worden vastgesteld. De betrokken zeehavens voeren ook aan dat de Commissie door haar besluiten niet te motiveren, een fundamenteel beginsel van Unierecht heeft geschonden, dat is gecodificeerd in artikel 41, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

(34) Volgens de betrokken zeehavens concurreren Nederlandse zeehavens rechtstreeks met andere Europese zeehavens, met name die in de Hamburg-Le Havre range, die allerlei vormen van overheidssteun ontvangen. Het feit dat het onderzoek van de Commissie naar de belastingregeling voor havens in Europa in verschillende snelheden en met verschillende aanvangsmomenten verloopt, brengt het risico met zich mee dat een concurrentievoordeel wordt toegekend aan de havens van de lidstaten waar het onderzoek nog in een vroeg stadium verkeert. Dit zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit. De betrokken zeehavens verklaren bereid te zijn te voldoen aan de staatssteunregels, maar alleen onder de strikte voorwaarde dat een gelijk speelveld geldt voor zeehavens in alle Europese landen.

(35) Volgens de betrokken zeehavens wordt ten aanzien van alle zeehavens in Nederland de huidige Nederlandse wetgeving inzake vennootschapsbelasting op eenzelfde wijze toegepast. Als gevolg daarvan wordt met de voor havens geldende vrijstelling van vennootschapsbelasting geen selectief voordeel verleend, is deze niet discriminerend noch vervalst deze de mededinging op het nationale niveau.

(36) Volgens de betrokken zeehavens zijn er opvallende verschillen waar het gaat om het bedrag aan overheidsondersteuning dat de verschillende zeehavens in de Le Havre-Hamburg range ten deel valt. De belastingvrijstelling leidt niet tot een bevoordeling van de Nederlandse zeehavens, maar hooguit tot een iets minder benadeelde positie van de Nederlandse zeehavens in vergelijking met andere Europese zeehavens. Daarom is er geen sprake van verstoring van de mededinging op Europees niveau door de vennootschapsbelastingregeling waarop dit besluit ziet noch onder de nieuwe wet.

4. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND

(37) Nederland heeft zijn opmerkingen ingediend bij brief van 10 september 2014. De Nederlandse autoriteiten hebben alleen procedurele argumenten aangedragen en hebben geen opmerkingen gemaakt over de inhoudelijke staatssteunbeoordeling in het besluit tot inleiding van de procedure. Nederland betoogt dat de Nederlandse autoriteiten, overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de procedureverordening, met de dienstige maatregelen hebben ingestemd.

(38) Volgens Nederland wordt in de procedureverordening niet uitdrukkelijk „onvoorwaardelijke" en „ondubbelzinnige" instemming met de dienstige maatregelen geëist en wordt een voorbehoud van parlementaire goedkeuring daarmee niet uitgesloten. Ongeacht of dit voorbehoud nu wel of niet in de acceptatiebrief is opgenomen, moet een wetsvoorstel van de regering waarin de dienstige maatregelen worden vastgesteld, door het parlement worden goedgekeurd. De Nederlandse autoriteiten verwijzen naar artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin staat dat de Unie de constitutionele basisstructuren van de lidstaten eerbiedigt.

(39) Volgens de Nederlandse autoriteiten mag de Commissie pas op het moment dat de regering een wetsvoorstel naar het parlement stuurt of dat het wetsvoorstel niet door het parlement wordt goedgekeurd, de conclusie trekken dat de dienstige maatregelen (de facto) niet zijn geaccepteerd. Pas dan is er een rechtvaardigingsgrond voor het inleiden van de formele onderzoeksprocedure. Dit was volgens de Nederlandse autoriteiten niet het geval op 9 juli 2014.

(40) Volgens hen heeft de Commissie niet formeel aangegeven dat zij het antwoord van Nederland niet als een instemming met de dienstige maatregelen beschouwde. De brief die de Commissie op 11 maart 2014 heeft gezonden, geldt voor de Nederlandse autoriteiten niet als een formele brief in de zin van deze procedure. Deze brief was ondertekend door de adjunct-directeur-generaal en geadresseerd aan de plaatsvervangend directeur-generaal Fiscale Zaken van het Nederlandse ministerie van Financiën. Deze was niet via de officiële kanalen van de Permanente Vertegenwoordiging gezonden, maar via e-mail.

(41) Wat de inhoudelijke aspecten betreft, merken de Nederlandse autoriteiten op dat het gewenste gelijke Europese speelveld naar hun mening op dit moment ontbreekt. Voorts is voor de Nederlandse autoriteiten de positie van Nederlandse zeehavens ten opzichte van die in de omliggende lidstaten van het grootste belang.

(42) De Nederlandse autoriteiten zijn van oordeel dat zij de dienstige maatregelen van 2 mei 2013 hebben geaccepteerd en dat zij druk doende zijn de hiertoe noodzakelijke stappen uit te voeren. Daarom zien zij geen aanleiding om inhoudelijk te reageren op de beoordeling van de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure.

(43) De opmerkingen van belanghebbenden zijn op 3 oktober 2014 aan Nederland toegezonden. De Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 3 november 2014. De Nederlandse autoriteiten delen het standpunt van de betrokken zeehavens dat Nederland de dienstige maatregelen heeft geaccepteerd. Ook scharen zij zich achter het standpunt van de betrokken zeehavens dat een gelijk speelveld voor havens in Europa van cruciaal belang is. Volgens de Nederlandse autoriteiten ontbreekt een gelijk Europees speelveld op dit moment. De Nederlandse autoriteiten hebben geen opmerkingen gemaakt bij de inhoudelijke opmerkingen van de belanghebbenden ten aanzien van de staatssteunrechtelijke beoordeling.

(44) Bij brief van 10 september 2015 heeft Nederland aangegeven dat een overgangsperiode om de maatregelen in te trekken, gerechtvaardigd zou zijn mocht de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens nog steeds als onverenigbare staatssteun worden aangemerkt. De Nederlandse autoriteiten betogen dat het niet mogelijk is om de Nederlandse publieke zeehavens tegen 1 januari 2016 vennootschapsbelastingplichtig te maken. Om de noodzaak van een overgangsperiode te onderbouwen, voeren de Nederlandse autoriteiten drie argumenten aan.

(45) In de eerste plaats is het opstellen van een fiscale openingsbalans voor de betrokken zeehavens een zeer complexe, tijdrovende exercitie. De Nederlandse autoriteiten hebben verklaard dat terwijl voor de commerciële balans de vermogensbestanddelen zijn gewaardeerd tegen historische kostprijs, alle vermogensbestanddelen op de fiscale openingsbalans moeten worden gewaardeerd tegen de waarde in het economisch verkeer. Volgens de Nederlandse autoriteiten is het vaststellen van de waarde in het economisch verkeer van vermogensbestanddelen een lastige exercitie die veel tijd vergt. Dit komt doordat de meeste activa op de balans van de zeehavens incourante objecten zijn, waarvan de eigendomsverhoudingen en gebruiksrechten complex verweven zijn tussen verschillende rechtspersonen. De waarderingsproblematiek betreft bijvoorbeeld kademuren, wegen voor het wegverkeer, waterwegen, spoorwegen, havenbekkens, gebouwen met specifieke functies, afmeervoorzieningen enz. Volgens de Nederlandse autoriteiten kunnen de thans vennootschapsbelastingplichtige havens (jacht- of vissershavens met een bescheiden omvang) niet als vergelijkingsmaatstaf worden gebruikt, omdat hun activiteiten sterk verschillen van die van grotere zeehavens die voornamelijk zijn gericht op activiteiten zoals goederenoverslag en de daarbij behorende infrastructuur.

(46) In de tweede plaats voert Nederland aan dat er geen duidelijk onderscheid is tussen economische en niet-economische activiteiten van havens en dat er op dat punt behoefte bestaat aan richtsnoeren van de Commissie. Volgens de Nederlandse autoriteiten is het voor henzelf en voor de zeehavens lastig om te bepalen welke activiteiten van zeehavens als economische activiteit moeten worden beschouwd en welke als niet-economische taken. Bovendien vinden zij dat hiervoor een consistente lijn vanuit de Commissie ontbreekt en dat er op Europees niveau geen zekerheid is over de vraag welke activiteiten van zeehavens als economische activiteit moeten worden beschouwd en welke als overheidstaak.

(47) In de derde plaats zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat het van essentieel belang is dat de Commissie ervoor zorgt dat er een gelijk speelveld is tussen concurrerende havens. Zij voeren aan dat er geen eerlijke concurrentie is tussen Europese zeehavens en verzoeken de Commissie ervoor te zorgen dat alle havens in Europa vennootschapsbelastingplichtig worden, of in ieder geval de havens die met de Nederlandse zeehavens concurreren.

(48) Ten slotte stellen de Nederlandse autoriteiten 1 januari 2017 voor als de datum waarop bij koninklijk besluit de werking van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor de Nederlandse zeehavens wordt beëindigd. Voorts verklaren de Nederlandse autoriteiten dat de zeehavens vennootschapsbelastingplichtig worden op de eerste dag van het fiscale boekjaar dat aanvangt na 1 januari 2017. Dit zou in de praktijk betekenen dat Nederlandse zeehavens per 1 januari 2018 vennootschapsbelastingplichtig worden.

5. REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

(49) Zowel de Nederlandse autoriteiten als de belanghebbenden hebben aangevoerd dat de Commissie niet gerechtigd was om de formele onderzoeksprocedure in te leiden. De Commissie is het met die stelling niet eens. De Commissie had het volste recht, zo niet de plicht, de formele onderzoeksprocedure in te leiden omdat Nederland niet, overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de procedureverordening, met de dienstige maatregelen had ingestemd en de mededingingsbezwaren die in het besluit met het voorstel voor dienstige maatregelen aan de orde waren gesteld, niet volledig waren weggenomen.

(50) Aangezien de Nederlandse autoriteiten hun aanvaarding afhankelijk hadden gesteld van de goedkeuring door het Nederlandse parlement en de brief van de Nederlandse autoriteiten van 24 mei 2013 een intentieverklaring was en geen toezegging, vormde die brief geen onvoorwaardelijke en ondubbelzinnige aanvaarding in de zin van artikel 19, lid 1, van de procedureverordening.

(51) In artikel 19, lid 2, van de procedureverordening is bepaald dat, indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen niet aanvaardt en de Commissie, gelet op de argumenten van de betrokken lidstaat, bij haar zienswijze blijft dat die maatregelen noodzakelijk zijn, de Commissie de formele onderzoeksprocedure inleidt.

(52) Bovendien bleek uit het conceptwetsvoorstel dat Nederland niet voornemens was de vrijstelling van de vennootschapsbelasting af te schaffen voor alle overheidsondernemingen. Daarom beschikte de Commissie over sterke aanwijzingen dat Nederland de wet niet in overeenstemming zou brengen met de staatssteunvoorschriften.

(53) Wat betreft het argument van Nederland dat de Commissie Nederland niet correct heeft geïnformeerd dat zij het antwoord van Nederland niet als een aanvaarding in de zin van artikel 19, lid 1, van de procedureverordening beschouwde, tekent de Commissie aan dat haar brief van 11 maart 2014 aan de bevoegde nationale autoriteit is gezonden, dat deze daadwerkelijk door die autoriteit is ontvangen en dat daarover overleg plaatsvond tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten. Nederland was zeer wel op de hoogte van de beoordeling van de Commissie en kan zich niet beroepen op louter formele argumenten ten aanzien van de geadresseerde van de brief.

(54) De Commissie heeft de formele onderzoeksprocedure ingeleid omdat zij zich zorgen maakte dat door een vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen die economische activiteiten ontplooien, deze ondernemingen mogelijk een voordeel wordt verleend ten opzichte van andere ondernemingen die wel vennootschapsbelastingplichtig zijn in Nederland. Overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen bevinden zich immers in een vergelijkbare feitelijke en juridische toestand, gelet op de doelstelling van de Nederlandse vennootschapsbelastingwetgeving, die erin bestaat vennootschappen belastingplichtig te maken over hun vennootschapswinst.

6. AANWEZIGHEID VAN STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

(55) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

6.1. **De vraag of er sprake is van ondernemingen**

(56) Volgens vaste rechtspraak „omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd" ([14]). Het feit dat een entiteit geen winstoogmerk heeft, is niet bepalend om vast te stellen of zij al dan niet een onderneming is ([15]). Een economische activiteit is iedere activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt. Ook non-profitentiteiten kunnen goederen en diensten aanbieden op een markt ([16]).

(57) De Nederlandse autoriteiten hebben niet betwist dat overheidsondernemingen zoals publieke havens, afgezien van hun gebruikelijke overheidstaken, mogelijk diensten en goederen op de markt aanbieden. Zij hebben erkend dat overheidsondernemingen in toenemende mate dergelijke economische activiteiten verrichten. Voorts hebben de belanghebbenden uitdrukkelijk erkend dat havenactiviteiten de afgelopen jaren zijn uitgegroeid tot volwaardige economische activiteiten. Bijgevolg kunnen overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten, als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt.

(58) Wat betreft de in artikel 6b Wet Vpb, zoals gewijzigd bij de Wet Vpb 2015, bepaalde vrijstelling voor lichamen die onderwijs geven of onderzoek verrichten, wordt in de mededeling betreffende diensten van algemeen economisch belang ([17]) (hierna „DAEB-mededeling" genoemd) in de punten 26, 27 en 28 verklaard dat volgens vaste rechtspraak openbaar onderwijs dat binnen het nationale onderwijsstelsel wordt gefinancierd door de Staat en onder staatstoezicht staat, als een niet-economische activiteit kan worden beschouwd. Aan het niet-economische karakter van die dienst wordt niet afgedaan door het feit dat onderwijs- of inschrijvingsgelden moeten worden betaald. In artikel 6b Wet Vpb 1969 wordt duidelijk geëist dat dit onderwijs of onderzoek wordt bekostigd uit publieke middelen of uit wettelijk collegegeld. Bijgevolg kunnen onderwijsinstellingen, gezien het niet-economische karakter van onderwijs- of onderzoeksdiensten, niet als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt.

(59) Ten aanzien van onderzoeksinstellingen is in punt 29 van de DAEB-mededeling bepaald dat onderzoek van universiteiten en de kerntaken van onderzoeksorganisaties buiten het toepassingsbereik van de staatssteunregels vallen.

6.2. **Het gebruik van staatsmiddelen**

(60) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU moet de maatregel zijn toegekend door een lidstaat of in welke vorm ook met staatsmiddelen zijn bekostigd. Derving van belastinginkomsten staat gelijk met het verbruik van staatsmiddelen in de vorm van een begrotingsuitgave.

(61) Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak-Banco Exterior de España heeft verklaard, voldoet een maatregel waarbij de overheid aan bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verleent die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigden verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, aan het criterium „staatsmiddelen" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ([18]).

(62) De Nederlandse autoriteiten derven inkomsten die staatsmiddelen vormen, door overheidsondernemingen zoals publieke havens die economische activiteiten verrichten, vrij te stellen van vennootschapsbelasting. Daarom stelt de Commissie zich op het standpunt dat de in de Wet Vpb 1969 vervatte vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen een derving van staatsmiddelen met zich meebrengt en derhalve door de Staat uit staatsmiddelen wordt bekostigd. Evenzo brengt de in de Wet Vpb 2015 gehandhaafde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor bepaalde Nederlandse zeehavens een derving van staatsmiddelen met zich mee en wordt deze derhalve door de Staat uit staatsmiddelen bekostigd. Dit gegeven is evenmin betwist door de Nederlandse autoriteiten of de belanghebbenden.

([14]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 23 april 1991, Klaus Höfner en Fritz Elser/Macrotron GmbH, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, punt 21.

([15]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punten 27 en 28.

([16]) Arrest van het Hof van Justitie van 29 oktober 1980, Heintz van Landewyck SARL e.a./Commissie, gevoegde zaken 209/78 tot en met 215/78 en 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punt 21; arrest van het Hof van Justitie van 16 november 1995, Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) e.a./Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392; arrest MOTOE, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2008:376, punten 27 en 28.

([17]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

([18]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 1994, Banco de Crédito Industrial SA, thans Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punt 14.

6.3. **De aanwezigheid van een voordeel**

(63) De maatregel dient de begunstigde bovendien een financieel voordeel op te leveren. Onder „voordeel" moeten niet alleen positieve prestaties worden begrepen, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken ([19]).

(64) De Nederlandse autoriteiten hebben niet bestreden dat met een voortgezette vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor bepaalde overheidsondernemingen aan die ondernemingen een economisch voordeel wordt toegekend.

(65) Onder de Wet Vpb 1969 zijn overheidsondernemingen in beginsel van vennootschapsbelasting vrijgesteld, terwijl particuliere ondernemingen in beginsel vennootschapsbelastingplichtig zijn. Bijgevolg genieten overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten, duidelijk een belastingvoordeel. De Commissie merkt op dat in de nieuwe wet de vrijstelling uitdrukkelijk wordt gehandhaafd voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens, die derhalve het belastingvoordeel zullen blijven genieten. Door deze belastingvrijstelling worden de lasten verlicht die normaal gesproken behoren tot de exploitatiekosten van een onderneming die een economische activiteit verricht. Bijgevolg wordt daarmee aan die overheidsondernemingen een economisch voordeel verleend ten opzichte van aan de Nederlandse vennootschapsbelasting onderworpen ondernemingen die dit belastingvoordeel niet kunnen krijgen.

6.4. **Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer**

(66) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU moet de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt. In deze zaak zijn overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten en de belastingvrijstelling genieten, mogelijk actief in het handelsverkeer binnen de Unie. Met name publieke zeehavens, die op grond van de Wet Vpb 1969 — en ook na de door de Wet Vpb 2015 ingevoerde wijzigingen — van belasting vrijgesteld blijven, zijn duidelijk overheidsondernemingen die actief zijn in het handelsverkeer tussen lidstaten. Bijgevolg wordt door de Wet Vpb 1969, die in een belastingvrijstelling voor overheidsondernemingen voorziet, noodzakelijkerwijze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed en wordt de mededinging daardoor vervalst of dreigt deze daardoor te worden vervalst. Evenzo beïnvloedt de in de Wet Vpb 2015 gehandhaafde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig en vervalst zij de mededinging of dreigt zij deze te vervalsen.

(67) Volgens de betrokken zeehavens is er geen sprake van verstoring van de mededinging op Europees niveau door de vennootschapsbelastingregeling waarop dit besluit ziet, noch onder de nieuwe wet. De betrokken zeehavens voeren aan dat zeehavens in de Hamburg-Le Havre range allerlei vormen van overheidssteun ontvangen. Daarom zou de belastingvrijstelling niet leiden tot een bevoordeling van de Nederlandse zeehavens, maar hooguit tot een iets minder benadeelde positie van de Nederlandse zeehavens in vergelijking met andere Europese zeehavens.

(68) De Commissie is het niet eens met dit argument van de belanghebbenden. Een door de Staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen, of het risico daartoe in te houden, wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen wordt versterkt ([20]). Daarom is het voldoende dat de begunstigde onderneming dankzij de steun een sterkere concurrentiepositie kan behouden dan het geval was geweest indien de steun niet was verschaft. Het feit dat sommige zeehavens op Europees niveau misschien staatssteun genieten, betekent dan ook niet dat een vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen in het algemeen, en voor publieke havens in het bijzonder, de mededinging niet verstoort.

6.5. **Selectiviteit van de maatregel**

(69) Om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt, dient een maatregel selectief te zijn ([21]), d.w.z. dat deze bepaalde ondernemingen of bepaalde producties moet begunstigen. Volgens vaste rechtspraak ([22]) verloopt de beoordeling van de materiële selectiviteit van een maatregel in drie fasen: allereerst dient de in de betrokken lidstaat geldende gewone of „normale" regeling (het zg. referentiestelsel) te worden bepaald. In de tweede plaats dient met betrekking tot deze gewone of „normale" belastingregeling te worden bepaald of een door de betrokken belastingmaatregel

([19]) Arrest van het Hof van Justitie van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline GmbH en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punt 38.

([20]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris Holland BV/Commissie, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11.

([21]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Italië/Commissie, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punt 94.

([22]) Zie met name arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punt 56, en arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Ministero dell'Economia e delle Finanze en Agenzia delle Entrate/Paint Graphos Soc. coop. arl enz., C-78/08 tot en met C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 49.

verleend voordeel eventueel selectief is. Daartoe moet worden aangetoond dat de maatregel van die algemene regeling afwijkt voor zover hij differentiaties invoert tussen marktdeelnemers die zich, gelet op het doel van die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. In de derde plaats moet, indien er sprake is van dit soort afwijking, worden onderzocht of deze uit de aard of de opzet van het belastingstelsel voortvloeit en of zij door de aard of de opzet van dat belastingstelsel te rechtvaardigen valt. In dat verband staat het aan de lidstaat om aan te tonen dat de gedifferentieerde fiscale behandeling rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van dat stelsel voortvloeit ([23]).

Het referentiestelsel

(70) In deze zaak dient het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel, zoals vastgesteld in de Wet Vpb 1969, als referentiestelsel te worden bepaald. Uit deze wet volgt dat, volgens de normale regels, in Nederland gevestigde ondernemingen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over hun winst.

(71) Wat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens uit de Wet Vpb 2015 betreft, dient het referentiestelsel ook te worden bepaald als het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel, zoals vastgesteld in de Wet Vpb 2015. Uit die wet volgt ook dat, volgens de normale regels, in Nederland gevestigde ondernemingen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over hun winst.

Afwijking van het referentiestelsel

(72) Krachtens de Wet Vpb 1969 zijn overheidsondernemingen — in tegenstelling tot particuliere ondernemingen — in beginsel van vennootschapsbelasting vrijgesteld. Overheidsondernemingen zijn alleen belastingplichtig indien zij tot de in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 limitatief opgesomde ondernemingen behoren of afzonderlijk zijn genoemd in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969.

(73) De lijst van ondernemingen in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 is sinds 1956 ongewijzigd. In die lijst wordt geen rekening gehouden met het feit dat (directe en indirecte) overheidsondernemingen sinds 1956 in toenemende mate goederen en diensten op de markt zijn gaan aanbieden, in concurrentie met particuliere ondernemingen die vennootschapsbelastingplichtig zijn. Met name is er een discrepantie tussen de activiteiten van ondernemingen die zijn opgesomd in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 en belastingplichtig zijn gemaakt, en het begrip „economische activiteit" in de zin van het Unierecht. In de huidige wet wordt toegestaan dat een substantieel aantal overheidsondernemingen dat economische activiteiten verricht, van belasting is vrijgesteld, hoewel zij zich, gelet op het doel van de vennootschapsbelastingwetgeving, in een met particuliere ondernemingen feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.

(74) Het feit dat de Nederlandse autoriteiten van geval tot geval hebben besloten een beperkt aantal indirecte overheidsondernemingen vennootschapsbelastingplichtig te maken, doet niet af aan het selectieve karakter van het huidige belastingstelsel. De Nederlandse autoriteiten erkennen dat deze aanpak per geval niet garandeert dat alle overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten, ook vennootschapsbelastingplichtig zullen zijn. Met de huidige wet worden duidelijk overheidsondernemingen begunstigd die economische activiteiten verrichten en die niet in de lijst zijn opgenomen.

(75) Een grote groep overheidsondernemingen — die een economische activiteit verrichten — is dan ook van vennootschapsbelasting vrijgesteld. De Commissie merkt op dat, zelfs onder de nieuwe wet, deze belastingvrijstelling met name voor de betrokken zeehavens zal blijven gelden. Dit vormt een afwijking van het in Nederland geldende algemene vennootschapsbelastingstelsel en verleent een selectief voordeel aan overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten.

(76) Onder de Wet Vpb 2015 zijn overheidsondernemingen in beginsel vennootschapsbelastingplichtig. Deze wet stelt evenwel bepaalde publieke zeehavens van vennootschapsbelasting vrij. Dankzij de Wet Vpb 2015 zijn de betrokken zeehavens vrijgesteld van belasting, terwijl zij zich, gelet op het doel van de vennootschapsbelastingwetgeving (het belasten van vennootschappen op hun winst), in een met andere particuliere ondernemingen en overheidsondernemingen feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.

([23]) Zie arrest Adria-Wien Pipeline GmbH, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2001:598, punt 42.

(77) De Nederlandse autoriteiten hebben niet bestreden dat met de vrijstelling van de vennootschapsbelasting aan overheidsondernemingen een economisch voordeel wordt toegekend. De betrokken zeehavens, die de begunstigden zijn van de (voortgezette) vrijstelling van vennootschapsbelasting, betwisten evenwel dat er sprake is van een selectief voordeel. Volgens deze belanghebbenden wordt ten aanzien van alle zeehavens in Nederland de huidige Nederlandse wetgeving voor vennootschapsbelasting op eenzelfde wijze toegepast. Daarom wordt met de voor havens geldende vrijstelling van vennootschapsbelasting geen selectief voordeel verleend.

(78) De Commissie is het met dit argument niet eens. De beoordeling van het selectieve karakter aan de hand van het staatssteunrecht van de Unie is gebaseerd op een interne vergelijking binnen een lidstaat, tussen ondernemingen die zich, gelet op het doel van het betrokken belastingwetgeving, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Ondernemingen waarvan de inkomsten — zoals bij de betrokken zeehavens — van vennootschapsbelasting zijn vrijgesteld, genieten duidelijk een selectief voordeel vergeleken met ondernemingen die in dezelfde, maar ook in andere sectoren werkzaam zijn. Beide groepen bevinden zich, gelet op het doel van de betrokken vennootschapsbelastingwetgeving, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie.

(79) Bij ontbreken van een harmonisatie van directe belastingen zal de fiscale positie van havens in verschillende lidstaten steeds tot op zekere hoogte verschillen. Zo gelden bijvoorbeeld voor de vennootschapsbelasting verschillende tarieven in de verschillende lidstaten. Het is vaste rechtspraak dat een lidstaat de handhaving van belastingvrijstellingen die staatssteun vormen, niet kan verdedigen door te verwijzen naar andere lidstaten waar mogelijk vergelijkbare maatregelen bestaan ([24]).

Rechtvaardiging door de opzet van het stelsel

(80) Aangezien de Commissie van oordeel is dat de kwestieuze belastingvrijstelling op het eerste gezicht selectief is, zal zij, in overeenstemming met de rechtspraak van de Europese rechtscolleges, moeten bepalen of deze vrijstelling kan worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel waarvan deze deel uitmaakt. Een maatregel die een uitzondering op de toepassing van het algemene belastingstelsel vormt, kan worden gerechtvaardigd indien de lidstaat kan aantonen dat de maatregel rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van zijn belastingstelsel voortvloeit.

(81) Het feit dat vergelijkbare vrijstellingen voor overheidsondernemingen bestaan in andere lidstaten of het ontbreken van een gelijk speelveld op Europees niveau, kan geen rechtvaardiging vormen om een besluit van de Commissie waarin dienstige maatregelen ten aanzien van publieke zeehavens worden voorgesteld, niet ten uitvoer te leggen. Volgens het staatssteunrecht van de Unie dienen ondernemingen die zich, gelet op het doel van het betrokken belastingstelsel, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, op dezelfde wijze te worden behandeld binnen die lidstaat. De beoordeling van het selectieve karakter aan de hand van het staatssteunrecht van de Unie is dus gebaseerd op een interne vergelijking binnen een lidstaat ([25]). Bij ontbreken van harmonisatie van de directe belastingen op Unieniveau zal de fiscale positie van havens in verschillende lidstaten steeds tot op zekere hoogte verschillen.

(82) De Nederlandse autoriteiten hebben geen argumenten aangevoerd die de vrijstelling door de opzet van het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel zouden rechtvaardigen. De Commissie heeft evenmin dit soort rechtvaardigingsgrond kunnen vinden. De opzet van het vennootschapsbelastingstelsel is het belasten van winst. Ondernemingen, waaronder publieke zeehavens, die economische activiteiten verrichten, een gunstigere behandeling geven dan particuliere ondernemingen past niet binnen deze opzet.

6.6. **Conclusie**

(83) De conclusie van de Commissie is dan ook dat de in de Wet Vpb 1969 bepaalde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen resulteert in een gedifferentieerde fiscale behandeling voor overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen die economische activiteiten verrichten. Deze gedifferentieerde behandeling valt aan de Staat toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd. Daardoor

([24]) Zie arrest van het Gerecht van 1 juli 2004, Salzgitter AG/Commissie, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, punt 81.
([25]) Arrest Salzgitter AG, reeds aangehaald, ECLI:EU:T:2004:199, punt 81.

wordt deze overheidsondernemingen een selectief voordeel verleend dat niet kan worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel. Voorts verstoort deze gunstigere behandeling de mededinging en beïnvloedt zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig. Bijgevolg vormt de belastingvrijstelling voor overheidsondernemingen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ([26]).

(84) De Commissie erkent dat met de bij de Wet Vpb 2015 doorgevoerde wijzigingen de vrijstelling van vennootschapsbelasting vanaf 1 januari 2016 komt te vervallen voor de meeste Nederlandse overheidsondernemingen, die aanvankelijk niet werden belast op grond van artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969. In de Wet Vpb 2015 wordt evenwel de vrijstelling van vennootschapsbelasting gehandhaafd voor bepaalde publieke zeehavens die economische activiteiten verrichten. Deze gedifferentieerde behandeling valt aan de Staat toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd. Daardoor wordt deze overheidsondernemingen een selectief voordeel verleend dat niet kan worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel. Voorts verstoort deze gunstigere behandeling de mededinging en beïnvloedt zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig. Bijgevolg vormt de belastingvrijstelling voor de betrokken zeehavens staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7. **VERENIGBAARHEID**

7.1. **Artikel 107, leden 2 en 3, VWEU**

(85) Aangezien de onderzochte regeling staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, dient te worden nagegaan of deze verenigbaar is met de interne markt op grond van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU.

(86) De Nederlandse autoriteiten hebben geen argumenten aangevoerd wat betreft de toepasselijkheid van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU op de algemene vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen.

(87) De Commissie is van oordeel dat geen van de uitzonderingen van artikel 107, lid 2, VWEU, van toepassing is, omdat de onderzochte maatregel geen van de in die bepaling genoemde doelstellingen dient. Meer bepaald lijkt de onderzochte maatregel geen verband te houden met steun van sociale aard aan individuele gebruikers of steun tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, of met steun aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland.

(88) Voorts is in artikel 107, lid 3, VWEU bepaald dat als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd: a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken; b) steunmaatregelen voor een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang; c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken; d) steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, en e) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad.

(89) Wat de eventuele toepassing van de in artikel 107, lid 3, onder a) tot en met e), VWEU bedoelde uitzonderingen betreft, merkt de Commissie op dat de belastingvrijstelling voor Nederlandse overheidsondernemingen exploitatiesteun is en wordt verleend zonder onderscheid te maken naar de door de betrokken ondernemingen nagestreefde doelstellingen. De Commissie is dan ook van mening dat de uitzonderingen van artikel 107, lid 3, VWEU over het algemeen niet van toepassing zullen zijn. Voorts hebben de Nederlandse autoriteiten geen informatie verstrekt waaruit blijkt dat deze uitzonderingen in bepaalde specifieke gevallen van toepassing zouden zijn. Op grond van het voorgaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat geen van de gronden van artikel 107, lid 3, VWEU toepassing vindt.

([26]) In een gelijksoortige zaak betreffende een vrijstelling van vennootschapsbelasting voor drie jaar die werd verleend aan bepaalde Italiaanse overheidsondernemingen welke door lokale autoriteiten waren opgericht, heeft de Commissie in 2002 een negatieve beschikking gegeven waarin terugvordering van de steun werd geëist (Beschikking 2003/193/EG van de Commissie van 5 juni 2002 inzake de steunmaatregel betreffende belastingvrijstellingen en leningen tegen gunstige voorwaarden die Italië heeft verstrekt ten gunste van nutsbedrijven waarin de overheid een meerderheidsdeelneming heeft (PB L 77 van 24.3.2003, blz. 21). Die beschikking werd bevestigd door arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2011, A2A SpA, voorheen ASM Brescia SpA/Commissie, C-318/09 P, ECLI:EU:C:2011:856.

7.2. **Artikel 106, lid 2, VWEU**

(90) Afgezien van de in artikel 107, leden 2 en 3, VWEU genoemde gronden kan de steun ook verenigbaar zijn ingevolge artikel 106, lid 2, VWEU wanneer de ontvanger van de steun door de Staat belast is met het beheer van diensten van algemeen economisch belang.

(91) De Nederlandse autoriteiten hebben geen informatie verschaft op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor (bepaalde) overheidsondernemingen op grond van artikel 106, lid 2, VWEU kan worden gerechtvaardigd. De Commissie merkt in dat verband op dat in de onderhavige zaak de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen hoe dan ook wordt verleend zonder onderscheid te maken naar de door de betrokken ondernemingen nagestreefde doelstellingen. Daarbij komt dat de Nederlandse autoriteiten zelfs geen informatie hebben verschaft die het mogelijk zou maken om artikel 106, lid 2, VWEU op specifieke gevallen toe te passen. Bijgevolg is de Commissie tot de conclusie gekomen dat artikel 106, lid 2, VWEU niet van toepassing is.

8. **OVERGANGSPERIODE VOOR DE BETROKKEN ZEEHAVENS**

(92) Wanneer de Commissie een eindbesluit vaststelt ten aanzien van bestaande staatssteun en tot de conclusie komt dat deze maatregel niet verenigbaar is met de interne markt, dient deze maatregel zo snel als mogelijk te worden afgeschaft of gewijzigd. In dit stadium van de procedure dient in beginsel geen overgangsperiode te worden toegekend aan de lidstaat. Hoe dan ook is er in de onderzochte zaak geen uitzonderlijke omstandigheid die een overgangsperiode kan rechtvaardigen. De argumenten die Nederland heeft aangevoerd, kunnen niet als uitzonderlijke omstandigheden worden beschouwd.

(93) Ten aanzien van het argument dat het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten onvoldoende duidelijk is voor havens, merkt de Commissie op dat ook overheidsondernemingen niet zijnde havens moeten bepalen wat een economische activiteit is en wat een overheidstaak is, en zij kregen in dat verband geen overgangsperiode toegekend. Bovendien heeft de Commissie al meer dan twintig besluiten vastgesteld met betrekking tot havens, die voldoende houvast bieden over de vraag onder welke omstandigheden activiteiten van havens economische activiteiten zijn ([27]).

(94) Evenmin kan het argument met betrekking tot de noodzaak om een gelijk speelveld op Unieniveau te verzekeren, een overgangsperiode rechtvaardigen. Zoals in overweging 82 is uiteengezet, kan uit oogpunt van staatssteun, een belastingvrijstelling voor publieke havens niet worden gerechtvaardigd door het feit dat vergelijkbare maatregelen in sommige andere lidstaten bestaan of door het feit dat een gelijk speelveld op Europees niveau ontbreekt. Bij ontbreken van harmonisatie op Unieniveau op het gebied van directe belastingen kan de fiscale positie van publieke havens bepaalde verschillen vertonen tussen lidstaten. Daarom mag de tenuitvoerlegging van de dienstige maatregelen uit het besluit van de Commissie van 2 mei 2013 niet afhankelijk zijn van de fiscale positie van publieke havens in andere lidstaten.

(95) Ten aanzien van het argument van Nederland dat havens vennootschapsbelastingplichtig maken een zeer lastige exercitie is en veel tijd vergt, merkt de Commissie op dat de specifieke kenmerken van havens niet wezenlijk verschillen van luchthavens, en dat de luchthaven Schiphol vennootschapsbelastingplichtig is gemaakt zes maanden na de vaststelling van het besluit van de Commissie met het voorstel van dienstige maatregelen ([28]). Hoe dan ook is het zo dat, voor zover de bijzondere kenmerken van de door havens gehouden vermogensbestanddelen en de eigendomsstructuur van die vermogensbestanddelen het complex maken om een fiscale openingsbalans op te stellen, deze kwesties ook nadat deze entiteiten belastingplichtig zijn geworden, met de belastingdienst zouden

([27]) Zie bijv. het besluit van de Commissie van 15 december 2009 betreffende steunmaatregel C 39/09 (ex N 385/09) — Letland — Overheidsfinanciering voor haveninfrastructuur in de haven van Ventspils (PB C 62 van 13.3.2010, blz. 7); besluit van de Commissie van 15 juni 2011 betreffende steunmaatregel SA.30381 (N 44/10) — Letland — Valsts atbalsta paziņojums projektam „Infrastruktūras attīstība Krievu salā ostas aktivitāšu pārcelšanai no pilsētas centra" (PB C 215 van 21.7.2011, blz. 2); besluit van de Commissie van 22 februari 2012 betreffende steunmaatregel SA.30742 (N 137/10) — Litouwen — Klaipėdos keleivių ir krovinių terminalas (PB C 121 van 26.4.2012, blz. 1); besluit van de Commissie van 2 juli 2013 betreffende steunmaatregel SA.35418 (2012/N) — Griekenland — Επέκταση επιβατικού λιμένος Πειραιώς — Νοτιά πλευρά (PB C 256 van 5.9.2013, blz. 2); besluit van de Commissie van 18 september 2013 betreffende steunmaatregel SA.36953 (2013/N) — Spanje — Port Authority of Bahía de Cádiz (PB C 335 van 5.9.2013, blz. 5); besluit van de Commissie van 18 december 2013 betreffende steunmaatregel SA.37402 — Hongarije — The intermodal development of the Freeport of Budapest (PB C 141 van 9.5.2014, blz. 5); besluit van de Commissie van 17 oktober 2012 betreffende steunmaatregel SA.34501 — Duitsland — Ausbau des Binnenhafens Königs Wusterhausen/Wildau (PB C 176 van 21.6.2013, blz. 1); besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.38478 — Hongarije — Gyor-Moson-Sopron (PB C 418 van 21.11.2014, blz. 9). Zie voorts besluit van de Commissie van 20 oktober 2004 betreffende steunmaatregel N 520/2003 — België — Financiële steun voor infrastructuurwerkzaamheden in Vlaamse havens (PB C 176 van 16.7.2005, blz. 12).

([28]) Besluit van de Commissie van 3 juli 2001 betreffende steunmaatregel SA.16035 (ex E 45/2000).

kunnen worden besproken. Bovendien zullen de zeehavens, gelet op het feit dat het volgende belastingjaar voor de betrokken zeehavens in Nederland aanvangt op 1 januari 2017, tijd hebben om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Daarom is de Commissie van oordeel dat ook de door Nederland aangevoerde redenen van administratieve beheersbaarheid geen overgangsperiode voor de betrokken zeehavens rechtvaardigen.

9. **BESTAANDE STEUN**

(96) Nu de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen als onverenigbare staatssteun is aangemerkt, dient de Commissie te bepalen of deze maatregelen nieuwe dan wel bestaande steun vormen.

(97) Van bestaande steun, in de zin van artikel 1, onder b), van de procedureverordening, zou sprake zijn indien de maatregel vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Nederland bestond, het goedgekeurde steun betrof of een maatregel die overeenkomstig artikel 15 van de procedureverordening als bestaande steun wordt beschouwd, dan wel een maatregel die op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de interne markt. Steun die niet onder de definitie van bestaande steun valt, zou als nieuwe steun worden beschouwd overeenkomstig artikel 1, onder c), van de procedureverordening.

(98) De Nederlandse autoriteiten hebben aangevoerd dat, indien de huidige belastingvrijstelling voor vennootschappen uit de Wet Vpb 1969 steun is, dit bestaande steun is.

(99) De Commissie is het met dit standpunt eens. Immers, uit de door de Nederlandse autoriteiten verschafte informatie volgt dat de essentie van de belastingvrijstelling voor overheidsbedrijven uit de Wet Vpb 1969, als bepaald in artikel 2, lid 1, onder g), en artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969, bestond vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Nederland. De Wet Vpb 1969, die in 1969 is ingevoerd, had namelijk de bepalingen overgenomen die reeds in de belastingwetgeving van 1956 bestonden (dus vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag) en nadien is geen nieuwe afwijking meer ingesteld.

(100) Met de Wet Vpb 2015 is de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen die in artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 is bepaald, met ingang van 1 januari 2016 opgeheven, maar is de vrijstelling van vennootschapsbelasting uitdrukkelijk gehandhaafd voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens. De Commissie merkt op dat de nieuwe wet ten aanzien van deze overheidsondernemingen de bestaande vrijstelling van vennootschapsbelasting niet fundamenteel heeft gewijzigd. De wet heeft geen nieuwe steunelementen ingevoerd, noch het aantal begunstigden uitgebreid. Daarom concludeert de Commissie dat de voortgezette vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens haar karakter van bestaande steun heeft behouden.

10. **CONCLUSIE**

(101) De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens vormt onverenigbare staatssteun.

(102) De Commissie neemt nota van het feit dat met de nieuwe Wet Vpb 2015, tot wijziging van de Wet Vpb 1969, de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen vanaf 1 januari 2016 wordt afgeschaft.

(103) De vrijstelling van vennootschapsbelasting is door de Wet Vpb 2015 gehandhaafd voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens. Deze vrijstelling dient door Nederland te worden afgeschaft binnen een termijn van twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit en de aldus gewijzigde vennootschapsbelastingregeling dient van toepassing te zijn uiterlijk vanaf het belastingjaar volgend op de vaststelling van dit besluit,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, NV Port of Den Helder en Zeeland Seaports NV vormt, wat de economische activiteiten van de betrokken zeehavens betreft, staatssteun en is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

Nederland schaft de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de in artikel 1 genoemde zeehavens af binnen een termijn van twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit en de aldus gewijzigde vennootschapsbelastingregeling is uiterlijk vanaf het belastingjaar volgend op de vaststelling van dit besluit van toepassing.

Artikel 3

Nederland deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 21 januari 2016.

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER

Lid van de Commissie